

LA CONSOLIDACION DE
REDES Y PROGRAMAS
REGIONALES EN
POLITICA SOCIAL DEL
CIID-CANADA:
MODALIDADES DE
COORDINACION Y
ESTRATEGIAS DE
INVESTIGACION

Jorge Balán

Por copias adicionales, o información adicional sobre este documento, favor contactar al Dr. Mario Torres en la siguiente dirección:

CENTRO INTERNACIONAL DE INVESTIGACIONES PARA EL DESARROLLO

Oficina Regional para América Latina y el Caribe

Casilla de Correo 6379

Montevideo, Uruguay

Teléfono: (598-2) 902-2038-43

Fax: (598-2) 902-0223

E-mail: mtorres@idrc.ca

<http://www.idrc.ca/>

Abril, 1998

LA CONSOLIDACIÓN DE REDES Y PROGRAMAS REGIONALES EN POLÍTICA SOCIAL DEL CIID-CANADA: MODALIDADES DE COORDINACIÓN Y ESTRATEGIAS DE INVESTIGACIÓN

Jorge Balán¹

Este documento discute las modalidades de coordinación de redes y proyectos regionales que el Programa sobre Evaluación de las Reformas en Política Social (de ahora en adelante llamado el Programa) del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo ha venido apoyando en América Latina².

El objetivo del trabajo fue recoger opiniones y realizar propuestas para el futuro, teniendo en cuenta particularmente el mediano plazo fijado por el CIID para el Programa (el período 1997-2000) así como el largo plazo más allá de esa fecha. Se puso especial atención en la propuesta e implementación de investigaciones evaluativas amplias de las políticas sociales en la región, teniendo en cuenta la participación de otros organismos internacionales (tales como los bancos de desarrollo y las fundaciones de bien público) y de los gobiernos de la región, cuyo papel se concentra habitualmente en la investigación aplicada que utiliza perspectivas y metodologías económicas para la evaluación de programas y proyectos de política social³.

Este Informe esta dividido en tres secciones. La primera explora los contextos del Programa: la cambiante situación de la sociedad y el estado en América Latina en lo

¹ Jorge Balán es sociólogo, Ph.D. (Universidad de Texas en Austin). A la fecha de la realización de este trabajo era investigador del Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires, Argentina. Desarrollo programas de investigación en salud reproductiva y en educación superior. Actualmente es Oficial de Programas de la Fundación Ford, en Nueva York, a cargo de las áreas de políticas de educación superior y de formación en ciencias sociales.

² Este documento es resultado de una consultoría contratada por el CIID que se llevó a cabo entre los meses de mayo y diciembre de 1997. El objetivo del contrato fue proporcionar un insumo al Programa de Evaluación de las Reformas en Políticas Sociales del CIID (de ahora en adelante llamado "el Programa") para la evaluación interna de sus actividades y discusión sobre perspectivas de trabajo con los responsables de las redes y proyectos regionales involucrados en dicho Programa. El consultor ha tenido acceso a los documentos del CIID y a los diversos productos de dichas redes y proyectos (véase Anexo 1). Además, llevó a cabo entrevistas personales con funcionarios del CIID en Montevideo y en Ottawa, con los líderes de las redes y proyectos regionales en Buenos Aires, Montevideo, Santiago y Río de Janeiro y con otros científicos sociales de la región especializados en el tema de esta consultoría. También participó en reuniones de trabajo convocadas por dichas redes. Sobre la base de este conjunto de informaciones se presenta este informe.

³ Las actividades del consultor se concentraron en la recolección de información sobre el funcionamiento de las redes y de los proyectos regionales y de opiniones de los diversos actores mencionados sobre las formas de cooperación que adoptó el CIID para la investigación, diseminación de conocimientos y utilización de resultados en el campo de las políticas sociales en América Latina. La consultoría tuvo como objetivos proporcionar un insumo para la reunión de las redes y proyectos regionales en política social del CIID. Se preparó un documento para discusión sobre la base de una lectura de la producción de las redes y proyectos. Se identificaron y revisaron las metas sustantivas comunes entre las redes con el objetivo de proponer formas de cooperación -relativas a la investigación, la diseminación de sus resultados y su utilización. Se puso énfasis en la cooperación dirigida a proponer y realizar investigaciones evaluativas amplias de las políticas sociales. Un aspecto que se exploró fue la incorporación de las perspectivas y metodologías económicas en la evaluación de las políticas sociales.

referente a la desigualdad social, sus repercusiones políticas y las concepciones prevalecientes sobre el papel del estado frente a ella, y las transformaciones recientes en la producción del conocimiento sobre estos temas en la región. Dicha exploración permite entender el contexto de la estrategia del Programa del CIID que, construyendo sobre los vínculos establecidos en la región durante las dos décadas anteriores, estableció mecanismos eficaces de cooperación en el área de las políticas sociales. La segunda sección contiene recomendaciones que implican modificaciones parciales en dicha estrategia para el futuro, tomando en cuenta las diversas experiencias de los últimos años y los cambios que se han producido en la región. Esta sección también discute la identificación e incorporación de posibles "partners" del CIID para este Programa y las dificultades que presenta la separación entre los modelos y enfoques provenientes de la economía y aquellos arraigados en las otras ciencias sociales. Por último, el informe termina con una breve sección de conclusiones.

I. CONTEXTO

1. El contexto económico y político actual de las políticas sociales en América Latina

En los años noventa se produjeron modificaciones substanciales, en comparación con las dos décadas anteriores, en el contexto de la formación e implementación de políticas sociales en América Latina. Estas modificaciones fueron de fundamental importancia para la actividad de las redes y proyectos regionales⁴ que nos ocupan así como para los científicos sociales individuales. Ellas pueden resumirse, de forma sin duda esquemática, en los siguientes puntos:

a. El grado de desigualdad social se vuelve intolerable

América Latina en general, y algunos de los países más grandes de la región en particular, se han destacado dentro del contexto internacional por el alto grado de desigualdad social y económica desde que existen mediciones cuantitativas de estos fenómenos. Sin embargo, en parte por el crecimiento de los índices de desigualdad y por su marcado contraste con otras regiones que experimentaron desde los años sesenta tasas mucho más aceleradas de crecimiento en sociedades menos desiguales (como las del Sudeste asiático), y en parte por la toma de consciencia generalizada de este fenómeno, en los años noventa el fenómeno de la desigualdad social se vuelve intolerable políticamente y un tema prioritario de la agenda del desarrollo internacional para los organismos intergubernamentales y las agencias de financiamiento. Si en décadas anteriores la preocupación incipiente se concentraba en la distribución desigual de los beneficios del desarrollo, en los años noventa la atención y la urgencia política se enfocan en la desigualdad como obstáculo para el crecimiento. En particular, el nuevo consenso gira alrededor de la

⁴ Redes son proyectos que apoyan un programa de actividades de investigación, información y diseminación realizadas por un conjunto de centros en varios países de la región. Las redes tienen una coordinación, un consejo consultivo y en varios casos núcleos o nodos nacionales. Las redes son financiadas por el CIID en base a proyectos que cubren fases. Los proyectos regionales son proyectos de investigación que tienen un tema y que son ejecutados por un conjunto de centros. Estos proyectos terminan al concluir los estudios y, a diferencia de las redes, no se espera que continúen en fases subsiguientes.

necesidad de invertir en el desarrollo humano (en particular en educación y en salud) como uno de los mecanismos para mejorar la inserción de estos países en la economía globalizada. Una población activa con niveles inaceptables de formación básica, nutrición y estándares sanitarios es visualizada como una fuerza de trabajo sin los requisitos adecuados para su incorporación en la economía moderna. **Por lo tanto, el discurso político sobre la desigualdad extrema e inaceptable se volvió legítimo y pasó a formar parte fundamental del diagnóstico social y económico redactado por los gobiernos, los bancos de inversión y las agencias internacionales.**

b. **El debate sobre la desigualdad se asocia al tema de la globalización**

Este es, en realidad, el foco fundamental del debate contemporáneo: la globalización de la economía (es decir, la rápida expansión de los mercados internacionales y de las empresas transnacionales) y de la tecnología (en particular, las comunicaciones y la informática) resultan, al menos en las últimas dos décadas, en mayores desigualdades dentro y entre las naciones, a diferencia probablemente de lo que ocurrió con la expansión de los mercados hace un siglo atrás. Resulta claro, sin embargo, que la globalización no reduce el papel de los estados, por ejemplo, en la regulación de los servicios públicos o el fomento de la educación y del desarrollo científico y tecnológico nacional. Lo mismo puede decirse en relación a **la desigualdad social creciente y sus consecuencias para la integración y la cohesión nacionales que se han vuelto foco de preocupación estatal tanto en los países centrales como en los periféricos. La pobreza y sobre todo el desempleo no son, en ningún caso, problemas cuya solución puedan dejarse a la operación "natural" de los mercados. En este caso también la intervención estatal es políticamente legítima aunque deba operar con mecanismos nuevos.**

c. **El Estado de Bienestar entra en crisis terminal**

Dentro del debate generalizado, y a menudo fuertemente ideológico, sobre el papel del Estado en la economía, un nuevo consenso reconoce en América Latina que las políticas sociales desarrolladas por las versiones locales del Estado de Bienestar desde los años cuarenta han sido ineficaces en la promoción del bienestar para amplios sectores de la población, a menudo han reforzado en vez de atenuar el grado de desigualdad social, y se han caracterizado por un alto grado de ineficiencia en el uso de los recursos disponibles. Esta visión negativa del Estado de Bienestar tal como se desarrolló en la región, sin embargo, está acompañada por un fuerte disenso sobre las estructuras y formas organizativas que debieran reemplazarlo. Por un lado, inspirados en las experiencias europeas de retracción del Estado y reestructuración de los servicios públicos a partir de los años setenta, las agencias financiadoras y los organismos inter-gubernamentales han formulado principios generales tales como la descentralización, la privatización y las fórmulas de recuperación de costos como medios de incrementar la equidad, eficacia y eficiencia en las políticas sociales. Por otro lado, sus críticos han visto en dichos principios una justificación más para disminuir las funciones del Estado y dar preeminencia al equilibrio fiscal, retirando las redes de protección social sobre las que se tejen no sólo las probabilidades de vida sino también las pertenencias e identidades sociales, de esta forma incrementando la marginación de amplios estratos de la población. **El debate, sin embargo, a pesar de las distintas posiciones refleja un acuerdo sobre la centralidad de las**

políticas sociales para el desarrollo futuro de las sociedades de la región, lo cual entra en contradicción con las presiones para reducir drásticamente el déficit fiscal a través de la restricción del gasto.

d. Las políticas sociales son objeto de un juego político democrático

En los años noventa, por primera vez en la historia contemporánea de América Latina, todos los países de la región están gobernados por regímenes civiles basados en procedimientos electorales con amplia legitimidad y con bases constitucionales. Aunque dichas democracias adolecen de numerosos calificativos limitativos se destacan porque ellas involucran procesos de decisión política - sobre todo en el área de las políticas sociales - abiertas al escrutinio público y a presiones múltiples, en contraste con los esquemas verticales y centralizados, mucho más opacos, que caracterizaron al Estado bajo los regímenes militares o civiles de participación política mucho más limitada en el pasado reciente. Uno de los rasgos sobresalientes de la democratización ha sido la descentralización política de hecho, o sea, el creciente peso relativo de la política provincial y regional dentro de los respectivos contextos nacionales. Otro rasgo relacionado es el peso creciente del poder legislativo, al menos en los procesos formales de toma de decisión, a pesar de los embates del poder ejecutivo para imponer legislación de emergencia en el campo de la política económica. Las políticas sociales (tales como la seguridad social, el financiamiento de la atención de la salud o la educación básica) se convierten en temas fundamentales del debate político el cual incorpora a diversos y amplios grupos sociales con capacidad muy diferente para articular sus propuestas. **Por lo tanto, la investigación y la formulación de alternativas de política social interesan a los gobiernos, a sus opositores y también a sectores muy diversos de la sociedad civil, muy desigualmente desarrollada y articulada políticamente. Dichos intereses, sin embargo, no necesariamente se expresan en demandas efectivas.**

e. El gobierno de las políticas sociales se especializa y profesionaliza

Aunque la educación, la salud, el trabajo o la seguridad social se constituyeron en funciones especializadas de las estructuras de gobierno en los orígenes de los estados nacionales en América Latina -contando a menudo con equipos técnicos competentes a pesar de su falta de formación especializada - dichas estructuras se han renovado e incorporado amplios y nuevos segmentos profesionales, a menudo producto del crecimiento de las ciencias sociales en la región. La renovación surge en un contexto de gigantismo burocrático que pasa a ser percibido como compuesto por estructuras de servicios ineficaces, ineficientes, a menudo corruptas y siempre sujetas a un alto grado de corporativismo funcional. El intento, a menudo conflictivo, de reemplazarlas por estructuras más descentralizadas y flexibles, o de suplementarlas creando agencias ad-hoc para la implementación de políticas focalizadas, generalmente viene acompañado con una mayor presencia de nuevos profesionales entrenados en las ciencias sociales en los diversos niveles organizativos. En otros casos, las nuevas organizaciones actúan paralelamente a las viejas, como parte del Estado o fuera de él (por ejemplo, como empresas o incluso organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro), con estrechos vínculos con los bancos de desarrollo y otras agencias internacionales. Además, se refuerza el sector privado, con o sin fines de lucro, especializado en la prestación de servicios profesionales en los campos tales como la salud, la educación y la seguridad social, articulándose con

el sector público mediante contratos. La descentralización de los servicios y la diversificación de los organismos prestadores de servicios crean mayores problemas de coordinación y control de calidad que en el pasado. **Por lo tanto, existen nuevos actores y canales de comunicación que requieren información y análisis sobre lo que esta ocurriendo con los procesos de reforma.**

2. La producción del conocimiento sobre las políticas sociales

Desde los años ochenta, en parte como consecuencia del proceso de democratización, se producen profundas alteraciones del campo intelectual, en particular en lo que se refiere a los sistemas de educación superior y de investigación científica. Dentro de dicho campo, la investigación, el análisis y el debate sobre las políticas sociales adquieren mayor articulación y nuevas formas de expresión. Las redes y proyectos regionales del Programa, constituidas en este período, son un ejemplo de esos cambios que pasamos a describir de forma esquemática.

a. Las ciencias sociales logran mayor institucionalización y profesionalización

Estos procesos, es cierto, no repiten aquellos que las ciencias sociales experimentaron en los países centrales. Sin embargo, con la expansión y regularización de los sistemas de educación superior en los principales países de la región, la enseñanza e investigación de la economía, la sociología, la ciencia política y otras disciplinas encuentran bases institucionales más firmes que en el pasado. En ellas, las nuevas profesiones, que se perfilaban ya desde los años cincuenta pero que enfrentaban problemas de escala así como contextos políticos hostiles, se consolidan dentro del sistema educativo y científico. Además de las universidades e instituciones de enseñanza, los centros académicos independientes que aparecieron décadas atrás, crecen en número y cambian en su orientación intelectual. Ahora resultan mucho menos académicos que en el pasado y sus tareas los acercan más a los gobiernos locales, a las organizaciones no gubernamentales y al activismo en general. Aunque la diversidad de contextos nacionales impide cualquier generalización, puede afirmarse que en todos los lugares crece el número de profesionales y de instituciones que, al menos parcialmente, se dedican a la investigación y la docencia superior, aunque se erosionan sus bases de sustentación económica así como los estándares académicos. Sólo en algunos países, como Brasil y México, la profesionalización se asienta en la formación especializada en carreras de post-grado y en sistemas formales de reconocimiento, tales como la acreditación de títulos y programas. En síntesis, **crece la escala y aumenta la diversidad dentro del campo de las ciencias sociales, pero no se aseguran aún mecanismos autónomos de reconocimiento y control académico sobre la producción de conocimientos, la cual a menudo tiene lugar en las actividades aplicadas que realizan organismos gubernamentales y no gubernamentales.**

b. El sector académico en general, y en particular las universidades, sufren un deterioro en su prestigio y financiamiento público lo cual afecta su autonomía intelectual

Este doble deterioro, compartido por los sistemas de educación superior en todo el mundo, limita la capacidad de las instituciones educativas y de investigación para tomar la iniciativa en la producción de conocimientos y en la formación de recursos humanos orientados a los nuevos problemas del desarrollo. En particular, **queda muy limitada la**

capacidad autónoma y reflexiva en el campo de las ciencias sociales, aun en los países y sectores donde la profesionalización de las ciencias sociales fue relativamente mas exitosa.

- c. **En el nuevo contexto político democrático las ciencias sociales encuentran dificultades de diferenciación y sostenimiento de estándares profesionales**

Se ha señalado repetidamente que existe una gran fragmentación del campo y dificultad para elevar la calidad del debate publico sobre los temas específicos de las ciencias sociales. Las diferencias teóricas y metodológicas, a menudo enmascaradas por diferencias ideológicas, inciden en dicha fragmentación y afectan negativamente en la calidad del debate. **La vinculación de los investigadores a través de redes internacionales y proyectos regionales es uno de los mecanismos eficientes para contrapesar esa fragmentación y elevar la calidad de la producción científica.**

- d. **Las políticas sociales se convierten en un campo distintivo de debate e investigación**

Dicho campo incluye actores diversos, pero tiene su eje actual en las propuestas de reforma emanadas de organismos internacionales y encuentra eco en gobiernos que enfrentan serias dificultades para satisfacer las demandas sociales dentro de sus políticas de ajuste fiscal. La participación de los científicos sociales dentro del campo, ya sea desde sus inserciones académicas o desde sus posiciones profesionales dentro de los gobiernos y organismos inter-gubernamentales y no gubernamentales, está subordinada a los financiamientos que provienen de aquellos organismos y de los gobiernos. Los recursos para la investigación social autónoma son muy limitados en comparación con dichos financiamientos. Con todo, y de forma muy diversa, las políticas sociales constituyen un campo de debate e investigación estrechamente ligado a los procesos de reforma inspirados en el nuevo contexto internacional. Dentro de ese campo, la contribución de las ciencias sociales es múltiple –aunque se destaca su papel subordinado, ya que los investigadores actúan como profesionales contratados para la prestación de servicios en organismos públicos de diversa naturaleza. Por lo tanto, **crece la demanda por fondos para la investigación autónoma sobre las políticas sociales y los procesos de reforma aunque se observa al mismo tiempo una fuerte limitación de recursos para esos fines. Esto contrasta con la ampliación del financiamiento internacional para actividades relacionadas a la implementación de dichas políticas de reforma.**

- e. **No existen mecanismos claros que permitan la acumulación de conocimientos y el aprendizaje en este campo**

Las políticas de reforma de los sistemas de seguridad social y de la prestación de servicios de salud o de educación, así como la formulación de programas focalizados para aliviar la pobreza extrema, avanzan por la región sin procedimientos de evaluación adecuados y por lo tanto con una retroalimentación limitada de las experiencias con dichas políticas. Aunque las agencias de financiamiento rutinariamente llevan a cabo evaluaciones del impacto de sus programas - y ocasionalmente también financian investigaciones aplicadas a los procesos de reforma - no se produce una acumulación suficiente de conocimientos ya que no hay instancias de análisis y reflexión suficientemente continuas y autónomas sobre los resultados de dichas evaluaciones e investigaciones aplicadas. A pesar de que

ha mejorado la comunicación de dichas agencias y los gobiernos con el campo académico, su papel subordinado y la escasez de recursos limita mucho el rol del campo académico en el proceso de aprendizaje. Existe una creciente crítica a las reformas porque ellas ignoran los resultados de experiencias previas que no han sido suficientemente evaluadas. Por estas razones, **resulta necesario reforzar mecanismos que permitan acumular conocimientos y aprendizajes en la formulación e implementación de políticas sociales.**

- f. **Tampoco se incorporan resultados de experiencias e investigaciones en la formación de científicos sociales**

La formación de docentes, investigadores y profesionales en el nivel del post-grado ha crecido en toda la región, aunque de forma desigual. Las maestrías, que surgen a partir de la experiencia de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) a finales de los años cincuenta, se ofrecen actualmente en todos los países, alcanzando sólo en unos pocos casos un desarrollo notable. Sin embargo, la formación, a menudo con orientación exclusivamente académica, incorpora lenta e imperfectamente la producción local e internacional de investigaciones. En el caso que nos ocupa, las experiencias prácticas, las investigaciones y los conocimientos generados - que como vimos se acumulan defectuosamente - por lo general no entran dentro de la curricula formativa y no son objeto de reflexión en el campo propiamente académico. En consecuencia, **la formación de investigadores y profesionales especializados en el campo de las políticas sociales es muy limitada y se realiza fuera de las universidades e instituciones de educación superior.**

- g. **La profesionalización, además, es muy desigual, observándose estándares mas altos y generalizados en el caso de la economía y mucha mayor diversidad en las otras ciencias sociales**

Este fenómeno, que por otra parte refleja diferencias internacionales, tiene una incidencia negativa en el campo de las políticas sociales, ya que favorece una distinción arbitraria entre dimensiones y formas de análisis "económicas" y "no-económicas" de las políticas sociales. **La ruptura conceptual tiende a ser paralela a una ruptura institucional. Frente a ambas existen pocos "puentes" para establecer continuidades en el análisis y en las políticas.**

3. El Programa del CIID en el contexto regional

El Programa de Evaluación de las Reformas en Política Social está dirigido a apoyar la investigación sobre dichas reformas y a brindar conocimientos e instrumentos necesarios para la introducción de cambios en las políticas sociales. El Programa fue diseñado como respuesta al contexto descrito en las dos secciones anteriores. Es decir, por un lado, a las rápidas modificaciones en el Estado de Bienestar y de sus políticas sociales dentro de la transición democrática, y por otro lado, a las modificaciones en la producción regional del conocimiento en el campo de las ciencias sociales.

La estrategia del programa del CIID se enfoca precisamente en la articulación entre los requerimientos y la producción de conocimientos desde una visión correcta de las fortalezas y debilidades del sector académico de las ciencias sociales. Su diseño obedeció a una estimación correcta sobre las ventajas comparativas del CIID dentro del conjunto de

organismos y agencias internacionales que, de forma distinta, se involucran con las políticas sociales en la región. Dicha estimación, en nuestra opinión, se basa en los siguientes hechos:

- a. **El CIID ha contribuido significativamente en el pasado a preservar y reforzar la capacidad de investigación social en la región**

Desde los años setenta, en particular durante la vigencia de regímenes autoritarios que imponían serias restricciones a la investigación social autónoma y crítica, el CIID utilizó sus considerables recursos económicos y su legitimidad política para preservarla, apoyando, junto con otras agencias, a un conjunto de centros académicos independientes especializados en las ciencias sociales en la región. Esos centros tuvieron y tienen un papel protagónico en el campo de producción del conocimiento, aunque su perfil se ha ido modificando - como se ha señalado más arriba - con los procesos de apertura y democratización recientes. El aumento en la escala del campo de las ciencias sociales, por una parte, y la reducción en los recursos disponibles del CIID, por el otro, plantearon desde los años ochenta, ya en un contexto político diferente, la necesidad de elaborar nuevas estrategias de cooperación. **El CIID tomó consciencia de la necesidad de cambiar de estrategia y focalizó la cooperación en cuanto a temas, países y formas de asistencia a la investigación social.**

- b. **En el campo de las políticas sociales, las agencias de financiación se transformaron en el eje de articulación de ideas y programas**

El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, que desde los años setenta fueron crecientemente sensibles al tema de la desigualdad en la distribución del ingreso y su conexión compleja con los procesos de crecimiento de la región, elaboraron a partir de los años ochenta diversos diagnósticos que justificaron programas de crédito amplios en el campo de las políticas sociales. Dichos programas crearon un nuevo contexto para la formulación de políticas sociales, en particular en los campos de la salud y la educación, basadas en conceptos y conocimientos derivados de otras experiencias históricas y en las perspectivas de análisis económico predominantes actualmente. Sin embargo, precisamente por su carácter gubernamental e inter-gubernamental, los programas iniciados con crédito externo rara vez fueron sometidos a evaluaciones autónomas y menos aún a evaluaciones amplias del impacto de las reformas dentro del contexto político y de la política económica en general. De allí surge la necesidad de evaluar las reformas en relación al contexto sociopolítico y de cuestionar las consecuencias del modelo de sociedad al que aspiran dichas reformas. Por lo tanto, **las nuevas acciones de los gobiernos, encaradas a menudo con financiamiento internacional, abrieron condiciones para un debate que demanda datos y análisis mientras que se observa al mismo tiempo que la oferta de fondos para financiar investigaciones relevantes sigue siendo muy restringida.**

- c. **El CIID juega un papel catalizador en la consolidación del campo de las políticas sociales**

Por su historia institucional y su condición de agencia internacional especializada en la investigación para el desarrollo, el CIID tiene un perfil que le permite poner en marcha actividades de vinculación entre gobiernos, agencias internacionales, comunidades profesionales y académicas y diversos sectores de la sociedad civil en América Latina. Los

elementos constituyentes de dicho perfil son: su carácter de organismo gubernamental que, sin embargo, no opera como representante oficial de la política de su gobierno; su calidad de centro de investigaciones y por lo tanto su asociación al campo académico; y su compromiso con los problemas del desarrollo. También es necesario indicar que existen elementos que hicieron mas borroso dicho perfil, en particular, la reformulación periódica de sus programas y prioridades y la reducción presupuestaria que lo afectó en años recientes. Con todo, en particular en lo referente al Programa, la conformación de redes internacionales de científicos sociales permitió consolidar recursos para el avance del conocimiento, en particular, para **ampliar el apoyo a la investigación social autónoma y crítica orientada a mejorar la formulación de políticas sociales y su implementación mediante instrumentos ajustados a las demandas locales.**

II. EL PROGRAMA: SITUACIÓN ACTUAL Y RECOMENDACIONES PARA SU MEJOR IMPLEMENTACIÓN

El Programa tiene como misión asistir en la investigación social dirigida a la creación de conocimientos y capacidades para evaluar enfoques alternativos de dichas reformas, identificando opciones de política y de programas sustentables para la provisión de servicios sociales. El Programa, además, encara la accesibilidad de dichos conocimientos y capacidades para los gobiernos y organizaciones civiles vinculadas con los distintos grupos de interés (*stakeholders*) en los campos de las políticas sociales.

El Programa han identificado cuatro áreas interrelacionadas de investigación: la evaluación de enfoques alternativos para la reforma de las políticas sociales, tales como la privatización, la focalización y la descentralización de servicios; el análisis de nuevos arreglos institucionales para la política social, en particular mediante la incorporación de organizaciones no gubernamentales en la administración y provisión de servicios; el desarrollo de métodos y técnicas de evaluación de políticas sociales; y el análisis de los determinantes de las opciones por distintas políticas sociales, tales como los factores culturales, políticos y sociales que abren o cierran opciones en un contexto dado.

Para que los resultados de la investigación puedan tener algún impacto en las políticas, ya sea mediante su adopción por los gobiernos o su uso por parte de los organismos no gubernamentales, el CIID ha enfatizado la comunicación de los resultados incrementando la accesibilidad al nuevo conocimiento generado por la investigación, ya sea en la región o fuera de ella. Este énfasis sobre el aprendizaje y la comunicación como factores complementarios de la investigación social resulta congruente con el foco de trabajo con redes y proyectos regionales, incluyendo la cooperación con Canadá y las vinculaciones Sur-Sur.

El Programa completo del CIID se basa en un portafolio diversificado de proyectos individuales, proyectos regionales y redes de investigación, a menudo llevadas a cabo en cooperación con otras agencias internacionales, que enfocan diversos temas del desarrollo humano y social relevantes para las políticas sociales. El portafolio incluye actividades en Asia, África y América Latina, además de centros y programas en el Canadá. Sin embargo, este documento sólo toma en cuenta el conjunto de actividades que lleva a cabo en América Latina, específicamente las redes y proyectos regionales.

El desarrollo del Programa en América Latina se concentró en un número seleccionado de proyectos integrados, en vez de iniciativas aisladas, aun cuando se han seguido apoyando proyectos individuales. Para ello el Programa descansó, cuando fue posible, en la experiencia acumulada y en asociaciones de largo plazo construidas por el CIID en la región. Así, sin excluir la posibilidad de apoyo a proyectos individuales, el Programa promovió el funcionamiento de redes regionales o sub-regionales y de proyectos regionales de investigación. Estas iniciativas abarcan varios países y se enfocan en aspectos de las políticas sociales que incluyen la descentralización de los servicios de salud, la vinculación entre educación y trabajo y el papel de los gobiernos locales en las políticas sociales.

Las siguientes observaciones sobre el Programa toman al conjunto de actividades en marcha actualmente, incluyendo todos los proyectos regionales y redes apoyados en América Latina.

1. La escala del Programa

El CIID ha comprometido la suma de \$ 10,700,000 (dólares canadienses) para el desarrollo del Programa en el trienio 1997-2000, incluyendo las actividades en los tres continentes en los que trabaja, con la expectativa de que este esfuerzo sea complementado por otras agencias. El mayor riesgo que enfrenta el Programa, a pesar de los esfuerzos de focalización realizados hasta el presente, es el de operar con una escala de financiamiento que no está en proporción al número y la variedad de esfuerzos en los que se ve comprometido. Por un lado, al trabajar en muchos y muy diversos países y, por otro lado, al hacerlo con un área de problemas heterogéneos que tienen sus propias especificidades (seguridad social, provisión de servicios de salud, educación, y pobreza) provoca que los recursos disponibles para cada proyecto concreto apoyado a través de las redes y los proyectos regionales sólo puedan financiar bien alguna de las fases del trabajo, o varias de ellas pero con riesgo de no alcanzar suficiente profundidad en el análisis. Es cierto, sin embargo, que la estrategia adoptada tiene sus ventajas: ella disminuye los riesgos involucrados en cada proyecto, sostiene vínculos históricos con centros e individuos en la región, y da lugar a interacciones ricas y productivas. Sin embargo hay que decir también que una estrategia de focalización extrema—por ejemplo, una apuesta concentrada en un tema o un proyecto determinado—tampoco sería aconsejable por esos mismos motivos. Pero en la medida en que las experiencias lo permiten, y de no mediar una ampliación de los recursos, la continuidad de las redes podría exigir algún tipo de mayor focalización por parte del programa. Para ello, existen teóricamente tres alternativas, aunque dos de ellas, como veremos, adolecen de grandes dificultades:

- a. Una opción implicaría trabajar en un número mas reducido de países. Sin embargo, la priorización por países o sub-regiones es una opción que asume que las redes y proyectos regionales contribuyen a fortalecer centros que tienen inserción en dichos países o sub-regiones. Dicho supuesto, que pudo ser adecuado en el pasado, ya no lo es mas. Las redes y proyectos regionales, aunque tienen una base institucional, se asientan en el trabajo de investigadores individuales, aún en el caso de los centros que son sede de cada red o proyecto regional. En realidad, puede argumentarse que en la medida que las redes adquieren madurez - en particular por la vía de la comunicación electrónica - la localización de sus líderes o animadores pierde relevancia. Por ello, la estrategia más adecuada precisamente es la de

estimular la ampliación -y no la concentración- de las redes, incorporando investigadores, funcionarios de gobierno o líderes de organismos no gubernamentales - siempre que se mantenga un universo de lenguaje común. Como es sabido, además, las mismas personas suelen alternar sus afiliaciones institucionales y sus funciones, manteniendo sin embargo su orientación dentro del campo de las políticas sociales o alguno de sus componentes (por ejemplo, la educación básica).

- b. Otra opción es la priorización por grandes temas, áreas problemáticas o enfoques e instrumentos de las políticas sociales. Este es un criterio sin duda factible, pero muy difícil de utilizar, ya que no es fácil establecer prioridades entre los temas de la seguridad social, la educación básica, la atención primaria de la salud y su financiamiento, o los programas focalizados para aliviar la pobreza. Los procesos de descentralización, las modalidades de focalización, los instrumentos de recuperación de costos o las nuevas formas organizativas de prestación de servicios, son comunes a todos estos temas. ¿Cómo decidir, entonces, cuál o cuáles de ellos resulta estratégicamente más importante? ¿Quien podría tomar tal decisión y justificarla dados los objetivos del Programa y la misión del CIID?
- c. La tercera opción resulta mas factible. Ella consiste en favorecer algunas entre las múltiples actividades que las redes y los proyectos regionales llevan a cabo con los fondos del Programa. Las redes y proyectos no se constituyen solo alrededor de la investigación. De hecho, en muchos casos el apoyo a la investigación en sí es limitado. Recuérdese que los proyectos financiados por la redes y los programas regionales tienen presupuestos limitados, en muchos casos diseñados para realizar análisis cuyas fuentes de datos fueron generadas a través de otros financiamientos. Los proyectos tienen un presupuesto mas adecuado sólo en el caso del proyecto regional financiado en forma colaborativa con el banco interamericano de desarrollo, pero aun así las sumas asignadas son insuficientes como para hacer estudios de envergadura. En realidad, las actividades de las redes y de sus participantes no se limitan a la investigación, ellas son múltiples, así como los proyectos individuales que llevan a cabo las redes y los proyectos regionales son muy diversos. En este contexto, el apoyo del ciid es fundamental sobre todo para mantener las coordinaciones, realizar reuniones o talleres, promover la comunicación - incluyendo en años recientes la preparación y puesta en marcha de conferencias electrónicas y *home pages* - y la articulación con sectores gubernamentales y de la sociedad civil. Sobre estas actividades y su priorización volveremos más adelante.

2. Los objetivos del Programa

Los problemas de escala no sólo obligan a pensar en focos apropiados y en actividades innovativas, sino que también invitan a priorizar algunos de los objetivos del Programa y de las estrategias más adecuadas para ellos.

En nuestra opinión, el Programa, quizás el CIID en general, comparten una tendencia que tienen muchas agencias internacionales a adoptar una visión excesivamente racionalista de la relación entre la creación de conocimiento en las ciencias sociales, por una parte, y las políticas y el poder, por la otra. Esta visión parte de la idea, a menudo implícita, que

los problemas de política tienen una existencia propia dentro del campo político. Según esa visión, los decisores (*policy makers*) demandan investigaciones apropiadas para resolver entre opciones y para implementar aquella que les parece más adecuada. Esa demanda puede ser satisfecha por investigadores en distintos tipos de organizaciones, con o sin fines de lucro. Aunque esta visión esquemática sería seguramente rechazada por el Programa, implícitamente existió desde que el CIID y otras agencias desarrollaron esfuerzos para formar o reforzar la capacidad analítica -es decir, la oferta de conocimientos- y para establecer incentivos a la investigación orientada a crear conocimientos efectivamente demandados por los gobiernos o sectores de la sociedad civil. Es claro que el CIID introduce una innovación importante al colocar no sólo a los gobiernos sino también -supuestamente en el mismo nivel- a la sociedad civil en sus distintas expresiones como usuarios deseables de ese conocimiento.

En los hechos, ese modelo ideal de aplicación de las ciencias sociales resulta inadecuado porque la forma que los problemas mismos toman - su conceptualización tanto como su vigencia política - es cambiante y se produce en un juego político en el que, de distintas formas y con mayor o menor voluntarismo, participan activamente los científicos sociales. La desigualdad en la distribución de la riqueza o los ingresos y en el acceso a los distintos tipos de oportunidades o servicios -inclusive aquellos que son supuestamente universales - no son en sí mismos problemas de política sino hasta que adquieren una formulación específica y se vinculan con instrumentos de gobierno existentes o de posible adopción, cualquiera sea su origen. Los científicos sociales - en funciones de gobierno, de investigación, de crítica parlamentaria, de debate periodístico, de asesoría, de liderazgo en organizaciones no gubernamentales o como líderes de la comunidad con cierto reconocimiento y prestigio - contribuyen a esos procesos de formulación e implementación de políticas, que en los sistemas democráticos vigentes en la actualidad suelen tener múltiples iteraciones. Lo hacen desde el momento en que crean o divulgan lenguajes y aparatos conceptuales que se convierten en lentes necesarios para mirar la realidad. Los investigadores, los profesionales en el gobierno, los funcionarios políticos - electos o nombrados - y los líderes de organismos no gubernamentales, aunque con roles diferenciados formalmente, participan en realidad de manera menos diferenciada en la construcción de conocimientos, proceso en cual, por otro lado, hay que decir que intervienen insumos de muy diversa naturaleza y origen.

Los objetivos del programa incluyen, pero no han dado quizás suficiente énfasis, a la *promoción de forma participativa*, de conocimientos útiles tanto sobre los procesos de formulación de problemas como sobre las opciones de política y los instrumentos apropiados a ellas. Las actividades dentro del programa pueden contribuir a lograr esos objetivos en la medida en que se produzcan conocimientos a ser usados por los diversos agentes involucrados en las distintas fases de dichos procesos, los cuales suelen tener un carácter iterativo. Esta perspectiva erosiona la distinción de sentido común entre investigación básica y aplicada en el campo de las políticas sociales.

3. Las redes dentro del Programa

Un componente importante del enfoque integral que adopta el programa es la promoción de redes regionales y sub-regionales de instituciones de investigación. Otro componente, en íntima conexión con las redes, son los proyectos regionales multi-céntricos de

investigación. En realidad, redes y proyectos regionales son difíciles de diferenciar para el observador externo, excepto quizás en el carácter relativamente más autónomo y de largo plazo que se espera que asuman las redes - lo cual puede generar expectativas entre los integrantes de los proyectos regionales de eventualmente transformarse en red.

Esta estrategia tiene, sin duda, elementos muy positivos. Construida sobre la base de años de trabajo en la región, ella permite optimizar recursos y facilitar el intercambio, en particular a nivel regional o sub-regional. Conviene señalar, sin embargo, algunas ambigüedades y disfunciones latentes del modelo:

- a. La estrategia de redes y proyectos regionales tiene la ventaja y la desventaja de la continuidad. Los recursos limitados del Programa dejan escasa flexibilidad para aprovechar nuevas oportunidades y terminar compromisos sin grandes disrupciones.
- b. La estrategia privilegia las relaciones con centros e instituciones, aunque el nivel de recursos disponibles es inapropiado como para que dicha estrategia se convierta en un mecanismo de desarrollo o fortalecimiento institucional. En realidad, la estrategia de redes y proyectos regionales debiera articular la relación, por una parte, entre campos conceptuales o teóricos relativos a la política social con, por otra parte, investigadores de las ciencias sociales con inserciones de diferente tipo en centros autónomos, universidades públicas, organismos de gobierno y organizaciones no gubernamentales representativas de los distintos grupos relevantes para el quehacer de las políticas. Esta estrategia permitiría formar redes más flexibles en base a miembros con distintos niveles de compromiso y participación tanto profesional como institucional. Es decir, habría que poner el énfasis en la membrecía de personas mas que en la de instituciones.
- c. Las redes crecientemente instrumentan su acción mediante el uso de conferencias electrónicas en el internet. Los miembros de las redes se diferencian entre, por una parte, un grupo de personas responsables de su funcionamiento que es un número limitado y tienen un liderazgo consensual - las coordinaciones y sus consejos consultivos- y, por la otra, en una clientela diversa de participantes fácilmente accesibles principalmente a través de medios electrónicos. Aunque la palabra red o *network* se aplica usualmente al campo más amplio de relaciones que abarca ambos tipos de miembros, en la estrategia practica del CIID red es el grupo de personas responsables más que los centros o instituciones, tal como se discutió en el punto anterior.
- d. Obviamente las redes con las que trabaja el Programa son diferentes entre sí, ya que no fueron creadas todas al mismo tiempo ni surgieron dentro de una misma matriz programática. Sin embargo, existe alguna ambigüedad sobre su dependencia con respecto del Programa. Este problema es, en parte, de sustentabilidad: ¿podrán las redes seguir funcionando una vez que la asistencia del CIID termine? Pero es también en parte un problema de autonomía: ¿se constituyen las redes sobre la base de la asociación de sus participantes que se proponen la continuidad de esfuerzos y por lo tanto la búsqueda de recursos de sustentación? La sustentabilidad, en alguna medida, depende de dicha base asociativa. Al respecto se puede hablar de un continuo. En un extremo, una red o proyecto multi-céntrico puede ser una

creación artificial del programa, quizás exitosa en sus objetivos inmediatos, que puede convertirse con el tiempo en un proyecto autónomo que busque sustentabilidad. En el otro extremo, una red informal de investigadores puede cristalizar en una asociación - a la cual el programa puede apoyar para su formación - que expresa desde el inicio una voluntad asociativa autónoma con liderazgo propio e intereses compartidos. El programa puede trabajar productivamente en ambas situaciones, pero la primera se presta más a proyectos delimitados con objetivos puntuales mientras que la segunda a compromisos más flexibles y duraderos. En el mediano plazo, enfrentado con problemas de escala, el programa debiera mover sus esfuerzos hacia el extremo de las redes asociativas más autónomas y sustentables. En ciertos contextos, como se indicó más arriba, no existen condiciones favorables de autonomía y sustentabilidad y allí debería evaluarse críticamente cómo continuar con proyectos o actividades que seguramente dejarán de existir cuando cese el financiamiento externo.

4. La investigación de las políticas sociales y el perfil del Programa

La investigación evaluativa de las políticas sociales y los intentos de reforma en América Latina tiene su eje de articulación actual en los créditos internacionales de dos agencias financiadoras, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Esto da origen a un primer tipo de investigación. Estas agencias, por sus recursos e influencia en los gobiernos, tienen un peso fundamental en la conformación sustantiva y metodológica en el campo de la evaluación de las políticas sociales. Sin embargo, ellas tienden a desarrollar sus actividades en relativo aislamiento de la comunidad de científicos sociales de la región por diversas razones. Primero, la investigación evaluativa que llevan a cabo tiene objetivos internos a las agencias, se da en comunicación con los gobiernos, y no tiene gran difusión fuera de ellas. Segundo, dicha investigación tienen un sesgo economicista, reflejado en el énfasis en la evaluación de resultados económicos (en particular, rentabilidad de las inversiones) sin considerar los efectos sociales y culturales (negativos o positivos) de las políticas sociales y a menudo ignorando variables contextuales que inciden en los costos o beneficios de la aplicación de instrumentos específicos, tales como los planes de empleo para los jóvenes. Las técnicas de investigación usadas tienden a ignorar los datos cualitativos. Tercero, por estas razones dicha investigación evaluativa no está diseñada para servir en el aprendizaje comunicable a agentes diversos ni se asocia con la formación de profesionales de las ciencias sociales.

En contraste con ese tipo de investigación evaluativa, se da otro tipo de investigación evaluativa que realizan centros e investigadores vinculados con las redes y proyectos regionales asociados al CIID - los cuales muchas veces también participan en la ejecución del primer tipo de investigación. Este otro tipo suele ser ejecutado por científicos sociales que no son economistas y suele estar dirigido a diversos tipos de públicos, incluyendo los públicos académicos dentro de las ciencias sociales, pero sin mayor contacto con economistas profesionales. Esto produce que la inclusión de las variables económicas y su análisis - cuando se da - se haga fuera del marco de los modelos micro o macro económicos estándar. Muchos de estos estudios son estudios de caso exploratorios con metodología cualitativa utilizada con mayor o menor rigor y se expresan en publicaciones donde a veces resulta difícil distinguir entre el foco de análisis, la descripción contextual y los contenidos normativos.

Es claro que las descripciones anteriores son sumamente esquemáticas. Pero expresan una realidad cuyo mayor riesgo es, precisamente, que se trate de perfiles ajustados a la imagen construida por los investigadores y los usuarios de dichos tipos de estudios aunque la realidad sea mucho más compleja y rica en matices y excepciones. Es más, puede afirmarse que el programa, en su propio diseño, es consciente de esta extrema, y falsa, dualidad de tipos de investigación y pretende servir de puente entre ellas. Las redes y proyectos regionales son reflejo de ello ya que buscan precisamente modificar el vacío que existe entre ambos tipos. Sin embargo, no resulta claro - para nosotros al menos - si los bancos de desarrollo también están interesados en cambiar esa situación y en apoyar actividades de conexión entre ambos tipos de estudios y grupos de investigadores a fin de dar mayor énfasis a la reflexión y al aprendizaje conjuntos y a la inclusión de métodos cualitativos provenientes de las ciencias sociales consideradas "blandas". Sin duda en algunos campos, como la salud, se han producido fuertes críticas a la visión economicista y ligada a la perspectiva gubernamental desde los propios bancos, pero no resulta evidente el efecto de dichas críticas sobre las operaciones de crédito de los bancos.

Una revisión de los objetivos del Programa debiera incluir la consideración explícita del papel que éste desea tomar en el acercamiento entre estos dos tipos y grupos de investigadores casi contrapuestos. Un caso que se presta a ese diálogo, por ejemplo, es el que concierne a la evaluación de los programas de empleo para jóvenes que han proliferado en años recientes, ya que allí existe un núcleo importante de especialistas trabajando en red, se han acumulado diversos estudios de caso, y las evaluaciones corrientes que realizan las agencias financieras siguen corriendo por canales paralelos e incomunicados con el debate que las ciencias sociales "blandas" hacen al respecto.

Por otra parte, dados los problemas de escala antes mencionados - en el sentido que el programa difícilmente puede apoyar a través de las redes y proyectos regionales investigaciones empíricas de gran envergadura que demanden la recolección de datos mediante trabajo de campo - es posible pensar que entre las prioridades del programa adquiera relieve el objetivo de establecer mejores conexiones entre ambos tipos de estudios y grupos de investigadores y facilitar las tareas de reflexión y análisis de estudios ya realizados, facilitando el acceso a esa información a menudo reservada de las agencias financiadoras. Aunque los obstáculos para esa conexión a veces parecen formidables - seguramente por las retóricas contrapuestas que se utilizan - el CIID a través de sus redes posiblemente sea la única agencia que pueden intentarlo con alguna probabilidad de éxito.

5. Aprendizajes y entrenamiento como objetivos asociados a la investigación

El Programa, como el CIID en su conjunto, pone gran énfasis en el conocimiento como medio para desarrollar capacidades (en particular, por parte de gobiernos y organismos no gubernamentales) y de fortalecer a los sectores de la sociedad civil afectados por las políticas sociales (es decir, se busca *empowerment*). Igual énfasis está siendo colocado en el desarrollo de las comunicaciones efectivas para hacer que ese conocimiento sea disponible, tarea en la cual el CIID tiene actualmente una incidencia fundamental en la región. El aprendizaje y el entrenamiento profesional, sin embargo, son objetivos derivados de aquellos que implican acciones particulares las cuales, en términos relativos, quizás no estén recibiendo la atención que merecen.

a. Aprendizajes

Interesa en particular aquél que surge de las experiencias de programas y proyectos de reforma de las políticas sociales, en los campos concretos de la salud, la educación, la seguridad social, el empleo, la alimentación o el apoyo al ingreso mínimo y los programas focalizados de lucha contra la pobreza en general. Centenares de funcionarios gubernamentales y no gubernamentales, en su gran mayoría con formación profesional, en contacto con otros centenares de dirigentes comunitarios o de grupos asociativos (mujeres, jóvenes, grupos étnicos, etc.) están o han estado recientemente involucrados en dichas actividades. En muchos de estos programas y proyectos, sin duda, existen elementos que toman en cuenta la necesidad y posibilidad de formalizar el aprendizaje realizado en los distintos niveles, mediante previsiones para la realización de evaluaciones públicas que pongan de manifiesto dichos aprendizajes, sus costos y beneficios. En muchos otros, posiblemente la mayoría, ello no ocurre y el aprendizaje resulta limitado y no comunicable. El campo de actividades conformado por las redes y proyectos regionales del programa, en una escala menor, presenta una situación semejante. El programa no contempla explícitamente al aprendizaje como objetivo y no crea los mecanismos para que éste sea promovido de forma sistemática, introduciendo ejercicios de auto-evaluación y de evaluación externa centrados en los conocimientos adquiridos. Ello limita los procesos de retro-alimentación y, por lo tanto, las posibilidades de mejorar la calidad en la investigación de las políticas sociales.

b. Entrenamiento

Nos referimos aquí a los programas de formación, en particular aquellos realizados en el nivel de post-grado, en las distintas disciplinas sociales, ya sea con objetivos prioritariamente académicos (formación de docentes e investigadores) o profesionales (entrenamiento especializado en la gerencia, evaluación o planificación de las políticas sociales). Como ya fue indicado más arriba, la formación en ciencias sociales en la región incorpora sólo ocasionalmente las experiencias y los resultados de la investigación, mientras que las reformas de las políticas sociales - cuando son tenidas en cuenta - tienden a ser vistas a través de lentes ideológicos sesgados en una dirección u otra. Tampoco son muchos los cursos de especialización en este campo que pudieran beneficiarse de la experiencia acumulada por el Programa. Sería deseable que el Programa y sus redes y proyectos regionales tomaran un papel más activo en este campo, buscando una mayor presencia en los procesos de entrenamiento y formación en ciencias sociales. La promoción de posgrados especializados sería, sin duda, un objetivo de envergadura que supera las posibilidades del CIID, pero no debiera descartarse la posibilidad de pensar en acciones conjuntas al respecto con otras agencias. En particular, ha sido notada muchas veces la escasez de oportunidades de formación profesional de buena calidad en la región para economistas (o sociólogos) en campos como la salud o la educación.

6. Los "partners" de las redes y proyectos regionales

El apoyo a la investigación a través de las redes y proyectos regionales enfatiza la producción de conocimientos útiles para los gobiernos y organizaciones de la sociedad civil. En los gobiernos, conviene distinguir entre los decisores (*decision makers*), típicamente en el poder ejecutivo y en el legislativo, y los ejecutores, equipos de profesionales y técnicos involucrados en la implementación de las políticas. El contacto generalmente resulta mas fluido con estos últimos, quienes mas a menudo son los que tienen entrenamiento en ciencias sociales y en alguna medida se identifican con los investigadores. La diferenciación de roles entre ambos grupos, aunque marcada en lo formal, de hecho no lo es tanto, ya que la implementación que realizan los profesionales y técnicos en su rol de ejecutores termina por dar forma a la formulación de las políticas. Es en los procesos de implementación, precisamente, que se da de forma iterativa la vinculación con los investigadores y los conocimientos generados por ellos.

En términos relativos, las organizaciones de la sociedad civil y sus líderes tienen menores oportunidades de entrar en contacto con los productos de la investigación social, a pesar del énfasis que el Programa, así como otros actores, ponen en dicha vinculación. Los problemas son diversos, pero quizás el fundamental es que dichas organizaciones carecen de recursos económicos y simbólicos, para movilizar dicho contacto. En muchas ocasiones, los contactos generan falsas expectativas, ya que las organizaciones están mas interesadas en conseguir recursos económicos que en utilizar los conocimientos, o incluso en las asesorías que puedan estar disponibles - en el caso hipotético que tengan real acceso, a realizarlas.

En este sentido, es posible que el Programa, cuyos objetivos incluyen sin duda la transferencia de conocimientos a los sectores de la sociedad civil involucrados en la prestación de servicios o que organizan la recepción de los mismos en sectores pobres o discriminados, debiera elaborar con mayor precisión y sostener explícitamente el desarrollo de instrumentos para que el acercamiento de los investigadores a esos sectores resulte exitoso. Parte fundamental, por supuesto, consiste en la identificación de los organismos (generalmente no gubernamentales y sin fines de lucro) que tienen un interés en la prestación de servicios y son capaces de utilizar la asistencia externa y los conocimientos profesionales para llevar a cabo sus objetivos de forma mas eficaz y eficiente.

7. La separación de los enfoques económico y socio-político en la investigación de las políticas sociales

Como ya fue señalado, las agencias financiadoras, sus créditos y las acciones de los gobiernos financiadas por ellos se convirtieron en un eje de la producción de conceptos y conocimientos sobre las reformas de la política social en la región. En dicho eje, predomina una visión micro-económica de la investigación social aplicada a la evaluación de dichas reformas. De forma esquemática, esto resulta en mediciones limitadas a los aspectos de rentabilidad de las inversiones sociales - tales como los programas de empleo - y en poner el énfasis en la eficiencia de los servicios reestructurados de acuerdo con dichas reformas. Así, por un lado, queda a menudo excluida la consideración de los aspectos sociales y culturales del análisis que se hace al nivel micro-social, es decir, no se considera el impacto de las reformas sobre dimensiones tales como la integración o la cohesión

social. Y, por otro lado, la inserción de los programas de reforma de las políticas sociales en la agenda de discusión a nivel macro-económico o político-nacional tampoco es objeto de consideración explícita, aunque sea a menudo un elemento dentro de los objetivos de largo alcance de los programas de ajuste estructural, reconversión económica y reforma del estado.

La especialización y la división del trabajo impuestas desde el campo de la economía sobre el campo de las investigaciones dirigidas al análisis de las políticas sociales crean barreras muy altas para la comunicación y la transferencia de los aprendizajes. Resulta difícil derribarlas mediante acciones iniciadas desde el lugar que ocupan los diversos participantes de las redes y proyectos regionales del programa. Los investigadores que se ubican en el sector "no económico" de la investigación están muchas veces fuera del círculo de contactos de las agencias de financiación y de sus *partners* en el sector económico o financiero de los gobiernos. Las diferencias de formación disciplinaria e identidad profesionales así como de ubicación sectorial (el segundo grupo no está en los bancos centrales y en el sector de las agencias financieras de los gobiernos) se superponen unas con otras y se refuerzan mutuamente. Las diferencias a menudo son incrementadas por la retórica utilizada. No obstante se observa que cuando los participantes encuentran un lenguaje común, el acercamiento resulta posible - aunque no es necesariamente evidente cual sería la manera de lograr que los enfoques se complementen.

El CIID puede utilizar al máximo su posición estratégica como agencia no gubernamental para la promoción de la investigación y el desarrollo, con prestigio y autonomía profesional, para desarrollar un papel como interlocutor privilegiado en el contexto de las agencias inter-gubernamentales. Desde ese lugar, el CIID tiene capacidad para elaborar una estrategia que tienda puentes entre sectores que tienen escasa comunicación entre sí y así disminuir la brecha que existe para la producción de conocimiento nuevo - lo cual incluye los aprendizajes a partir de experiencias concretas - y promover su difusión. Un elemento de dicha estrategia, de acuerdo al razonamiento antes expuesto, puede ser el apoyo a la formación de especialistas de distintas disciplinas en áreas como la educación y la salud, las cuales se prestan a enfoques interdisciplinarios. Existe una consciencia generalizada sobre la escasez de estos especialistas y sobre la necesidad de reforzar los programas existentes. Los efectos a mediano y largo plazo, cuando proyectos de formación con dicha orientación resultan exitosos, son muy importantes ya que se crean oportunidades únicas de cooperación con agencias inter-gubernamentales y con gobiernos nacionales. El CIID puede servir de intermediario y catalizador, a pesar de contar con recursos escasos, gracias a la posición estratégica que ocupa.

III. CONCLUSIONES

Esta revisión crítica del programa del CIID para la Evaluación de las Reformas en Política Social, centrada en sus actividades en América Latina, ha puesto de manifiesto su adecuación como respuesta apropiada y efectiva a las demandas que surgen actualmente en el contexto de la región. También ha permitido subrayar la posibilidad de introducir modificaciones de énfasis relativo y algunas innovaciones dentro de su manera de trabajar. A modo de conclusión, los aspectos mas salientes de las recomendaciones se mencionan a continuación:

- a. Dentro del campo académico, dar mayor énfasis en el entrenamiento de jóvenes investigadores, tanto en el nivel del pre-grado como del post-grado, para la realización de estudios e investigaciones aplicadas sobre políticas sociales. Dicho entrenamiento debe ser, por definición, interdisciplinario y orientado desde los problemas, antes que desde las disciplinas. Mas genéricamente, el Programa debiera estimular la articulación de las redes y proyectos regionales con los programas universitarios en ciencias sociales (incluyendo la economía), a fin de lograr una mayor difusión y uso de los productos de la investigación.
- b. Dentro del campo de la formulación e implementación de políticas, crear mayor comunicación horizontal entre investigadores, funcionarios gubernamentales y dirigentes de organizaciones no gubernamentales, cruzando las barreras entre las áreas "económica" y "social" de la investigación que se hace sobre el tema. Las reformas de las políticas admiten insumos de las ciencias sociales en todas sus fases y de forma iterativa.
- c. Dentro del campo de las agencias gubernamentales e intergubernamentales, aprovechar las ventajas comparativas del CIID para incrementar los efectos del Programa mediante alianzas con otros actores.

ANEXO 1

LISTA DE REDES Y PROYECTOS REGIONALES

REDES

- **LATIN AMERICAN NETWORK ON EDUCATION AND WORK**
María Antonia Gallart
CENEP, Buenos Aires, ARGENTINA
- **DECENTRALIZATION AND SOCIAL POLICIES**
José Blanes
CEBEM, La Paz, BOLIVIA
Alfredo Rodríguez
SUR, Providencia, CHILE
- **HEALTH SYSTEMS IN THE SOUTHERN CONE OF LATIN AMERICA**
Célia Maria de Almeida
FIOCRUZ, Rio de Janeiro, BRASIL
- **RESEARCH NETWORK IN HEALTH SYSTEMS AND POLICIES IN CENTRAL AMERICA**
Julio Piura López
Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua, Managua, NICARAGUA
- **CANADIAN-DEVELOPING COUNTRY PROGRAM ON SOCIAL DEVELOPMENT RESEARCH**
Terrance Hunsley
CCISD, Ottawa, Ontario, CANADA,
- **REGIONAL RESEARCH PROGRAM ON SOCIAL POLICY ASSESSMENT**
Carlos Filgueira
CIESU, Montevideo, URUGUAY

PROYECTOS REGIONALES

- **SOCIAL POLICY EVALUATION** (Inter American Development Bank-IDRC)
Cristian Aedo
ILADES, Santiago, CHILE
Sergio Martinic
CIDE, Santiago, CHILE
- **EDUCATION, EQUITY AND ECONOMIC COMPETITIVENESS IN THE AMERICAS**
Marcela Gajardo
Corporación de Investigaciones para el Desarrollo. CINDE, Santiago, CHILE